CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **116/2003** (ECLI:IT:COST:2003:116)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **CAPOTOSTI** - Relatore: **NEPPI MODONA**
Udienza Pubblica del **28/01/2003**; Decisione del **26/03/2003**
Deposito del **10/04/2003**; Pubblicazione in G. U. **16/04/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27692**
Atti decisi:

N. 116

SENTENZA 26 MARZO - 10 APRILE 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 21 giugno 2000 relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Alfredo Montalto promosso con atto del Tribunale di Caltanissetta, sezione II penale, notificato il 10 luglio 2002, depositato in Cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 26 del registro conflitti 2002.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2003 il Giudice relatore Guido Neppi Modona;

uditi l'avv. Adelmo Manna per il Tribunale di Caltanissetta, sezione II penale, e l'avv. Sergio Panunzio per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Caltanissetta, nel corso di un giudizio a carico del deputato Vittorio Sgarbi per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno del dr. Alfredo Montalto, all'epoca dei fatti giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 19 luglio 2001, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla delibera adottata dalla Camera dei deputati in data 21 giugno 2000 (documento IV-*quater*, n. 138), con cui erano state dichiarate insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni espresse dal deputato Sgarbi nei confronti del dr. Montalto.

2. — Il ricorrente premette che, con atto del 19 luglio 2000, aveva già sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera sopra indicata e che il conflitto era stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 499 del 2000 e che l'ordinanza qui in esame ripropone questo conflitto «negli identici termini di cui all'ordinanza del 19 luglio 2000», in quanto «per un mero disguido» la notificazione dell'atto introduttivo e della ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità non è stata effettuata.

2.1. — Il Tribunale, in linea preliminare, espone che l'imputazione per la quale procede si riferisce a frasi dal contestato carattere diffamatorio, pubblicate su “Il Giornale di Sicilia” del 25 agosto 1995, pronunciate dal deputato Sgarbi nei confronti del dr. Alfredo Montalto, accusandolo di sequestro di persona e abuso di ufficio per aver emesso una misura di custodia cautelare nei confronti del deputato Mannino.

Nel merito, il ricorrente sostiene che la Camera dei deputati avrebbe fatto un uso distorto del potere attribuitole, in quanto si sarebbe limitata ad un generico richiamo al contesto politico e al sindacato ispettivo esercitato dal deputato Sgarbi sull'uso della custodia cautelare e sul clamore suscitato dall'arresto del deputato Mannino, sicché mancherebbe la motivazione in ordine all'esistenza del cd. nesso di funzione, necessario per ritenere applicabile la prerogativa dell'insindacabilità, con conseguente lesione della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

Il ricorrente chiede, quindi, che la Corte costituzionale dichiari «che non spetta alla Camera dei deputati del Parlamento pronunciare la insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, comma primo, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato on. Vittorio Sgarbi, secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati in data 21 giugno 2000» e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione.

Con separato atto i magistrati componenti della sezione II penale del Tribunale di Caltanissetta hanno nominato un difensore nel giudizio dinanzi alla Corte.

3. — Nel giudizio preliminare di delibazione in camera di consiglio il conflitto è stato dichiarato ammissibile, «riservata ogni pronuncia definitiva anche in ordine alla ammissibilità del ricorso, con particolare riferimento ai profili - per la prima volta posti all'attenzione di questa Corte, e che è opportuno possano essere discussi in contraddittorio tra le parti - concernenti la ammissibilità della riproposizione del medesimo ricorso quando non sia stata effettuata la notificazione del precedente atto introduttivo e della relativa ordinanza di ammissibilità, prevista dall'art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» (ordinanza n. 253 del 2002).

Il ricorso, unitamente all'ordinanza di ammissibilità, è stato notificato alla Camera dei

deputati in data 10 luglio 2002 ed è stato depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 18 luglio 2002.

4. — La Camera dei deputati si è ritualmente costituita in giudizio chiedendo - nell'atto di costituzione e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica - che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, in via gradata, infondato.

4.1. — In linea preliminare, la resistente deduce che «il conflitto non avrebbe potuto più essere riproposto, poiché il giudice aveva ormai consumato il relativo potere». A suo avviso, nonostante la legge 11 marzo 1953, n. 87, e le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 1956 non stabiliscano un termine per la proposizione del ricorso, una volta dichiarato ammissibile il conflitto, i termini per la notifica e il deposito sarebbero, rispettivamente, quelli stabiliti nell'ordinanza della Corte e nell'art. 26, comma terzo, delle norme integrative (come sottolineato nella sentenza n. 123 del 1979). Ciò sarebbe confermato dalla natura del conflitto fra poteri il quale «sorge, nei suoi termini propriamente giuridici, solo per effetto dell'attività "conformativa" della Corte, attività volta a stabilirne preliminarmente l'ammissibilità». La mancanza di un termine per la proposizione del ricorso non conforterebbe la riproponibilità del conflitto, ma corrisponderebbe «alla natura più profonda del conflitto fra poteri già nella sua dimensione [...] pregiuridica», in quanto esso si «giuridicizza» per effetto dell'attività svolta dalla Corte in sede di verifica preliminare di ammissibilità e, anteriormente alla dichiarazione di ammissibilità - che inevitabilmente comporta la fissazione di termini assegnati al ricorrente per l'ulteriore prosecuzione del giudizio -, i rapporti fra i poteri sono «contrassegnati da una fluidità che impedisce di stabilire se e quando il conflitto (magari latente, o anche manifesto sul terreno politico) insorgerà sul piano propriamente giuridico».

L'assenza di un termine per la proposizione del conflitto sarebbe quindi congeniale ad un sistema in cui il ricorso a tale strumento costituisce l'«ultima fortezza», ovvero l'*extrema ratio,* per tutelare le proprie attribuzioni costituzionali offerta ai poteri dello Stato, i quali, di norma, ricercano la loro tutela per via di prassi, in un componimento affidato alle relazioni concrete fra gli organi dei poteri coinvolti o al vigore di convezioni costituzionali. Secondo la resistente, una volta che la Corte abbia effettuato la verifica preliminare *ex* art. 37, comma quarto, della legge n. 87 del 1953, il ricorrente sarebbe invece tenuto al rispetto dei termini stabiliti nell'ordinanza di ammissibilità (per la notifica) e nell'art. 26 delle norme integrative (per il deposito), dei quali questa Corte ha più volte ribadito la natura perentoria, dichiarando improcedibile il ricorso per tardività del deposito. Per altro verso, l'inderogabilità di detti termini sarebbe imposta dall'esigenza di far valere il più speditamente possibile gli interessi coinvolti nel conflitto, evitando che il permanere della pendenza del conflitto possa pregiudicare il naturale svolgimento dei rapporti fra poteri dello Stato.

La riproponibilità del conflitto, a suo avviso, comporterebbe, invece, la elusione del potere della Corte di «fissare inderogabilmente la durata del conflitto medesimo, con la conseguenza che le pronunce della Corte stessa - l'ordinanza di ammissibilità e la eventuale sentenza di improcedibilità - sarebbero state *inutiliter datae*».

4.2. — Nel merito, secondo la difesa della Camera dei deputati, il ricorso sarebbe infondato in quanto le dichiarazioni del deputato Sgarbi per le quali pende procedimento penale rappresentano la divulgazione all'esterno di opinioni già espresse dal medesimo, e da altri deputati, nell'esercizio delle funzioni parlamentari e, in quanto tali, insindacabili.

A suo avviso, l'immediatezza del collegamento fra la funzione parlamentare e le dichiarazioni rese dal membro della Camera dei deputati al di fuori dell'ambito dei lavori parlamentari andrebbe individuata in un arco di ipotesi concrete che risultano contenute all'interno di due estremi, costituiti, da un lato, dalla «"semplice comunanza di argomento" o di "tematiche"» e, dall'altro, dalla "puntuale coincidenza testuale" fra le opinioni espresse in sede parlamentare e quella manifestata dal parlamentare in sede esterna, spettando alla Corte

«accertare se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi» all'esercizio delle funzioni parlamentari. Inoltre, poiché in una democrazia pluralistica la funzione rappresentativa del parlamentare si sviluppa in un ambito comunicativo costituito soprattutto dalla "partecipazione" alle funzioni e ai lavori parlamentari, «l'ambito della "politica parlamentare" - cioè l'ambito della comunicazione politica racchiuso nel "campo applicativo del diritto parlamentare" cui le dichiarazioni di un parlamentare debbono essere "immediatamente ricollegabili" per poter essere identificate o qualificate come espressioni di attività parlamentare (...) e come tali insindacabili - non si esaurisce soltanto nei puntuali atti di esercizio attivo di poteri del parlamentare, ma può ricomprendere anche l'intera comunicazione politico-parlamentare di cui egli è stato partecipe: anche ascoltando, leggendo e valutando dichiarazioni rese da altri parlamentari».

In riferimento alla fattispecie in esame, la resistente osserva che, sostanziandosi le dichiarazioni del deputato Sgarbi nella «critica nei confronti dell'operato della magistratura palermitana, critica che investe poi, più in particolare, l'azione dei giudici di Palermo nella vicenda del procedimento giudiziario avviato contro Calogero Mannino», sarebbe innegabile la sostanziale corrispondenza di esse con atti di sindacato ispettivo - puntualmente indicati - i quali testimonierebbero il suo impegno di critica di un'attività investigativa e giudiziaria da lui ritenuta contraria allo spirito che deve informare l'azione della Magistratura. Inoltre, sarebbero rilevanti anche atti di sindacato ispettivo riferibili ad altri parlamentari - anch'essi indicati - i quali pure sarebbero riconducibili al deputato Sgarbi, avendo un contenuto sostanzialmente analogo a quello delle dichiarazioni oggetto del procedimento penale.

In particolare, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la resistente insiste nel sostenere che non costituirebbe ostacolo al riconoscimento della insindacabilità la circostanza che gli atti parlamentari tipici sono successivi alle dichiarazioni e sono riferibili ad altri componenti delle Camere, in quanto vi sarebbe sostanziale identità di contenuto tra le dichiarazioni del deputato Sgarbi ed alcune interrogazioni parlamentari del deputato Giovanardi.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica il Tribunale di Caltanissetta ha depositato una memoria difensiva con la quale ribadisce e sviluppa le argomentazioni contenute nell'atto con il quale ha sollevato conflitto.

In particolare, quanto al profilo preliminare, il Tribunale rileva che non solo le affermazioni della difesa della Camera non avrebbero pregio «nella sede attuale, ben potendo essere proposte e sviluppate in sede di decisione sulla ammissibilità del conflitto», ma non sarebbero confortate da elementi normativi o giurisprudenziali.

Nel merito, il Tribunale contesta che gli atti parlamentari indicati dalla resistente siano idonei a dimostrare che le dichiarazioni del deputato Sgarbi siano state rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari, sostenendo che quelli di essi riferibili ad altri parlamentari, alcuni addirittura successivi di anni alle dichiarazioni per le quali è processo, non potrebbero essere considerati come «facenti parte di un dibattito coevo alle esternazioni del parlamentare». A suo avviso, attribuire rilevanza ad un'attività parlamentare successiva alle dichiarazioni significherebbe configurare «un'immunità "preordinata"», in quanto «qualunque membro del Parlamento potrebbe affermare qualsiasi cosa volesse e, successivamente, resosi conto del rischio di essere querelato, strumentalmente porre la questione oggetto delle dichiarazioni rese *extra moenia* al centro del dibattito parlamentare (o in un atto parlamentare tipico)», così trasformando la garanzia di cui all'art. 68 Cost. in un inaccettabile privilegio.

Il Tribunale conclude, infine, per l'accoglimento del ricorso.

6. — All'udienza pubblica le parti hanno insistito nelle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dal Tribunale di Caltanissetta con atto del 19 luglio 2001 indicato in epigrafe, ha per oggetto la deliberazione con la quale la Camera dei deputati, nella seduta del 21 giugno 2000, ha dichiarato che i fatti, per i quali era in corso innanzi al medesimo tribunale il giudizio per diffamazione aggravata nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi, riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e conseguentemente sarebbero insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il tribunale ricorrente, premesso di avere già sollevato, con atto del 19 luglio 2000, conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati avverso la suddetta deliberazione e di non avere successivamente disposto né effettuato, "per un mero disguido", le notificazioni prescritte dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 499 del 2000 di ammissibilità del conflitto, ripropone "negli identici termini" il precedente atto introduttivo, sostenendo che la deliberazione in questione violerebbe la propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita. Secondo il Tribunale di Caltanissetta, infatti, la deliberazione della Camera dei deputati si fonderebbe su una motivazione poco plausibile ed arbitraria, che non farebbe "il pur minimo riferimento ad una identità o analogia delle dichiarazioni con atti parlamentari tipici", al di là di un generico richiamo al contesto politico e al sindacato ispettivo esercitato dallo stesso Sgarbi sull'uso della custodia cautelare. In difetto di una sufficiente motivazione sull'esistenza del nesso funzionale tra l'attività del parlamentare e le opinioni espresse, la delibera impugnata, ad avviso del tribunale ricorrente, avrebbe causato l'illegittima menomazione della sfera di attribuzioni propria dell'Autorità giudiziaria.

2. — In via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Camera dei deputati, sotto il profilo che il ricorso non poteva essere riproposto, poiché il giudice "aveva ormai consumato il relativo potere".

Il ricorso in questione era già stato dichiarato ammissibile, in sede di sommaria delibazione, da questa Corte, con ordinanza n. 253 del 2002, riservata peraltro "ogni pronuncia definitiva anche in ordine all'ammissibilità del ricorso, con particolare riferimento ai profili - per la prima volta all'attenzione di questa Corte, e che è opportuno possano essere discussi in contraddittorio tra le parti- concernenti la ammissibilità della riproposizione del medesimo ricorso quando non sia stata effettuata la notificazione del precedente atto introduttivo e della relativa ordinanza di ammissibilità, prevista dall'art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale".

3. — L'eccezione d'inammissibilità del ricorso deve essere accolta.

I conflitti tra "poteri" dello Stato, ora demandati dalla Costituzione alla cognizione della Corte costituzionale, nell'ordinamento statutario, in quanto riguardavano controversie tra gli organi supremi dello Stato, non avevano un giudice e venivano risolti, a seconda dei casi, in base a prassi, convenzioni o consuetudini, che si fondavano su convincimenti in larga misura di carattere politico. Incentrandosi pertanto la soluzione dei conflitti su rimedi spontanei tipici delle vicende politiche, la dimensione giuridica delle controversie finiva con l'essere assorbita da quella politica, tanto che la Relazione ministeriale al disegno di legge 11 marzo 1953, n. 87 rilevava che questi conflitti "finora non erano mai stati considerati come suscettibili di soluzione fuori del campo politico".

Tuttavia, anche quando è entrato in vigore l'art. 134 della Costituzione ed è divenuta costituzionalmente garantita la delimitazione della sfera di attribuzioni dei diversi complessi organizzativi titolari di funzioni si è assistito, almeno nei primi tempi, alla riluttanza dei titolari degli organi vertice dello Stato ad abbandonare la logica delle mediazioni e delle intese spontanee per chiedere alla Corte costituzionale la soluzione di divergenze sulla spettanza dei

reciproci poteri, nelle quali molto spesso il profilo giuridico ed il profilo politico della questione sono strettamente intrecciati. Del resto, della utilizzabilità dello strumento giudiziario per la soluzione dei conflitti tra poteri si dubitava anche durante la fase di attuazione dell'art. 134 della Costituzione, tanto che l'on. Ambrosini, nel corso del dibattito parlamentare sulla legge n. 87 del 1953 (I legislatura, Atti Camera dei deputati 28 novembre 1950), rendendosi interprete di questi dubbi ebbe a ribadire che la soluzione di quelle divergenze "non può aversi, anche oggi, che nel campo politico".

Nell'ottica di una soluzione di queste controversie conseguibile prioritariamente, se non esclusivamente, nell'ambito del "campo politico" si può comprendere, da un lato, la ragione della mancata fissazione, nella legge n. 87 del 1953, di termini di decadenza per la proposizione del ricorso e, dall'altro lato, la previsione di una struttura "bifasica" del procedimento di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra poteri.

Quanto al primo punto, va osservato che il livello precipuamente politico-costituzionale delle controversie da risolvere ha indotto il legislatore a non prevedere -in analogia a quanto previsto per i conflitti di attribuzione disciplinati dalla legge 31 marzo 1877, n. 3761- termini per la proposizione del ricorso, per favorire al massimo, al di fuori delle strettoie dei termini di decadenza, la ricerca e la conclusione di intese extragiudiziarie tra gli organi interessati al conflitto.

Quanto al secondo punto, va osservato che -nel momento in cui con il deposito del ricorso si attesta che non è possibile la composizione spontanea della controversia, che pertanto viene ufficializzata e sottoposta alla cognizione della Corte- la formalizzazione di una fase di ammissibilità del conflitto risponde proprio all'esigenza di delimitare il più possibile questo tipo di processo ed i relativi soggetti ed oggetto, così da evitare che il giudizio della Corte possa interferire sulle scelte proprie del "campo politico". E appunto a questo fine l'art. 37 della legge n. 87 del 1953 dispone che la Corte previamente deve decidere sia se esista "la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza", sia quali siano gli "organi interessati" al giudizio sul conflitto medesimo.

4. — Per tutte queste ragioni la disciplina legislativa di questo tipo di processo presenta, in relazione alle sue finalità ed alla particolarità dell'oggetto, aspetti assolutamente peculiari. Tale disciplina deve peraltro continuare ad applicarsi in tutti i suoi precetti, anche in presenza di una significativa evoluzione della prassi e della giurisprudenza in materia di conflitti di attribuzione, che mostra, tra l'altro, l'ampliamento dei soggetti legittimati e soprattutto il crescente coinvolgimento di autorità giudiziarie diverse, nella qualità di organi di un potere "diffuso", in ricorsi che hanno ad oggetto la tutela costituzionale della sfera di competenza dell'ordine giudiziario nei confronti degli altri poteri dello Stato.

Il legislatore del 1953 ha dunque conferito alla Corte costituzionale, in sede di delibazione sull'esistenza della "materia di un conflitto", un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione, come potrebbe anche lasciare supporre la reiezione -nel corso dei lavori parlamentari sulla legge n. 87 del 1953- dell'emendamento dei senatori Mastino e Oggiano diretto appunto a limitare l'esame della Corte, in sede di ammissibilità, alle sole condizioni e forme del ricorso (I legislatura, Atti Senato 12 marzo 1949).

Si tratta quindi di un potere di conformazione del giudizio sul conflitto di attribuzione, che si esprime attraverso la fissazione di regole che necessariamente definiscono la "materia" del conflitto, stabilendo inderogabilmente soggetti e termini per lo svolgimento del processo. Regole che, per la loro natura conformativa, non possono essere eluse quando il conflitto sia stato sollevato in sede processuale, neppure invocando -ai fini di un'eventuale riproposizione del medesimo ricorso già dichiarato improcedibile per tardività della notifica o del deposito

degli atti- la mancata previsione di termini di decadenza, che in questa fase non può avere rilievo, dal momento che la *ratio* di tale mancata previsione, come si è detto, attiene alla fase anteriore alla proposizione del ricorso: sussiste invero l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti. Va dunque superata la ormai palesata situazione di conflittualità e di incertezza, che non si attaglia alle questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato, le quali invece, attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Caltanissetta, sezione II penale, nei confronti della Camera dei deputati, con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.